

A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ÁLLAPOTA

A jogállami berendezkedés egyik lényeges és kritikus pontja a bírói hatalom alkotmányos elhelyezkedése, a bíróság és a bírák függetlensége. Önmagában azonban a bírói függetlenség alkotmányos szabályokra épülő definíciója elégtelen. Az alkotmányjogi garanciák léte ugyanis vajmi keveset árul el a ténylegesen érvényesülő függetlenségről, bár e jogi garanciák a függetlenség elengedhetetlen feltételei. Számos történeti és kortárs példa figyelmeztet a bírói függetlenség törekénységére. Ezen a területen sincs tökéletes rendszer, a világ fejlett jogállamaiban is gyakran tapasztalható a bírói hatalom autonómiájának sérelme.¹ Még nyilvánvalóbbak a problémák, ha az alkotmányjogi szemléleten túllépve, a politikai rendszer részeként értelmezzük a bírósági szervezetet és a benne zajló jogalkalmazást, tekintettel a politikai kultúrára, a bírói státuszra, a szerepfelfogásokra és az értelmezési gyakorlatra. Pusztán a bírósági szervezeti modellek elemzése nem tárja fel a probléma lényegét, figyelmen kívül maradhatnak a tényleges működés érzékeny pontjai. Jó, ha tudjuk, hogy a világban működő modellek egyike sem tökéletes: a jogalkalmazói rendszerek változó, a társadalmi valósághoz folyamatosan alkalmazkodó és ennek során sűrűlődasokat termelő rendszerek. Ilyen sűrűlődasok fokozottan jelentkeznek azokban az államokban, amelyek jogállami berendezkedésüket bonyolult gazdasági, politikai és társadalmi változások közepette alakítják ki.

Ilyen helyzetben vannak a volt szocialista országok is. Az átalakítás fő irányainak azonossága mellett az egyes országokban jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a megvalósításban és a kiinduló feltételekben egyaránt. Magyarország mindkét vonatkozásban előnyösebb helyzetben volt szomszédainál: a szocializmus második szakaszában, az 1960-as évektől kezdve a bírói függetlenség relatív, hiányos, konfliktusos, de működő rendszere volt jellemző, a rendszerváltást követően pedig stabilizálódott az alkotmányos rendszer, kiépültek és működésbe léptek az alkotmányos garanciák.

A politikai és jogi rendszer jelentős átalakulása ellenére a posztkommunista államok polgárai gyakran érezhetik úgy, a változások nem egyirányúak, folyamatosan jelen vannak a populista, autoriter kihívások. Az új demokráciák különösen törekényeknek tűnnek, amikor kormányzati erők sorozatosan semmibe veszik az alkotmányos és a civil intézmények

autonómiáját, illetve amikor a polgárok nem bíznak jogaikban és az azok védelmére létrehozott intézményekben.

Az intézmények erőtlensége veszélyezteti az alkotmányos konszolidációt. A frissen működésbe lépett vagy átalakított intézmények megszilárdulását, meggyökeresedését viszont a civil társadalom támogatásának hiánya nehezíti. A kommunista múlttal rendelkező társadalmak sokkal védtelenebbnek érzik magukat a hatalommal szemben, mint a hosszú demokratikus gyakorlattal rendelkező szerencsésebbek. Több mint egy évtizeddel a politikai rendszerváltás után a demokratikus intézmények és értékek társadalmi támogatottsága még mindig nem kielégítő. Élesen fogalmazva: ez a demokráta nélküli demokrácia esete. A bírói hatalom példáján keresztül amellett érvelek, hogy az alkotmányos intézmények következetes gyakorlata és a politikai elit demokratikus elvek és működésmódok iránti elkötelezettsége elősegíthetné a jogállami kultúra erőteljesebb társadalmi támogatottságát. A politikai és jogi intézmények működtetői egyszerre alakítói és áldozatai az örökölt kulturális és mentális állapotoknak. Egy kényes, hatalmi viszonyokat érintő ügyben hozott független, autonóm és jogilag tökéletes bírói döntés például hozzájárulhat a politikai kultúra fejlődéséhez.

Az új demokráciák mindegyikében az átalakulás legfontosabb eleme – a békés, jogi úton zajló „forradalom” részeként – a végrehajtó hatalmat korlátozó, ellensúlyozó intézmények kialakítása és stabilizálása volt. A jog a társadalmi átalakítás eszközévé vált, háttérbe szorítottságának évtizedei után a társadalmi élet lényegi, bár nem mindig következetes és hatékony részévé lett. Gyakran használják ugyan hivatkozási alapként vagy legitimációs bázisként, de gyenge a viselkedés befolyásolásában. Társadalom-átalakító szerepében a jog instabillá, túlterheltté vált, a régióban jól ismert szimbolikus joghasználat és túlszabályozottság az új rendszerre is jellemző. A felülről jövő átalakítások következtében a szerződéses alapú társadalmi viszonyok, a tolerancia még mindig alulmarad a státuszra való hivatkozással és az előítéletekkel szemben, a korrupció óriásivá terebélyesedett, miközben a jogi intézmények presztízse csökkent. A demokrácia végső soron az állami, intézményi szinten stabilizálódott, de nem történt meg a demokratikus váltás az attitűdök, a társadalmi támogatottság szintjén. Ez az intézmények súlyát és kikezdhetségiességét veszé-

lyezettető körülmény nyilván összefüggésben van a demokrácia és a jólét gyors megteremtésére vonatkozó kezdeti illúziókkal: a csalódás ugyanis elkerülhetetlenül a demokratikus intézményekre és az alkotmányos értékekre háramlott vissza. Az összeomlott politikai rendszer mögött tovább élő hagyományok és kulturális maradványok ebben a társadalmi közegben és lélektani helyzetben hatékonyan képesek megakadályozni a demokratikus konszolidációt.

A MŰLT INTÉZMÉNYI ÉS KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGE

A magyar bírósági rendszer és a bírói kar rendszerváltás kori állapotát vizsgálva érdemes a jogrendszer néhány intézményi sajátosságát és a múlt néhány, mentalitásokban is tovább élő örökségét tekintetbe venni. Az intézményrendszer átalakítása e kényszerek kombinációjaként írható le.

A magyar jogrendszer a kontinentális jogtípusba tartozik, amelyet a bürokratikus rendszerben szocializálódott és konform *karrier típusú bírák* jellemeznek. E karrier-rendszer árát akkor fizetjük meg, amikor a bírák vonakodnak az alkotmányt alkalmazni és amikor a jogosultságainkat korlátozó ítéletek akadályozzák az alkotmányos értékek mindennapivá válását és a kormányzat hatalmi túlburjánzásának korlátozását. Néhány, az elmúlt években született elhíresült döntés egyértelműen politikai döntés volt. A politikának az egyébként is alacsony presztízsű bíróság általi jogi asítása kedvezőtlenül befolyásolja a közvéleménynek a bírói hatalomról kialakított képét. A bíróságok a kormányzati hatalom kiszolgálóinak tűnnek, annak kontrollálói helyett. A túlpolitizáltság és a konformitás tág teret ad egy olyan szemléletnek, amelyet a rendszerváltás elsöpörni szándékozott: a hatalom egysege lenini felfogásának.

Több mint egy évtizeddel a jogállami fordulat után komoly visszalépésnek vagyunk tanúi: a jogok intézményesülése a kormányzati hatékonyság pragmatizmusának áldozatává vált. A demokrácia, a hatékonyság, az alkotmányosság kényes egyensúlya felborult. A jogok iránt érzéketlen társadalom és a jogokat figyelmen kívül hagyó hatalom erősítik fel a nem demokratikus maradványok hatásait, tovább táplálva „kulturális pesszimizmusunkat”.

Bár a teljes leltár reménytelen, az alábbiakban néhány olyan kulturális tényezőre hívom fel a figyelmet, amelyek véleményem szerint erőteljesen korlátozzák az alkotmányos konszolidációt.

A posztkommunista államok jól ismert sajátossága a civil társadalom gyengesége, a civil moralitás és bizalom hiánya. A magyar szocializmus utolsó két évti-

zedében a kommunista hatalom hatékonyan támaszkodott a társadalom depolitizálásának stratégiájára, egy pragmatikus, apolitikus legitimációt működtetve. Egy rövid, mozgalmas átmeneti időszak után a nyilvános politizálás újra hanyatlani látszik: a konzervatív kormányzat azt igyekszik sugallni vallásos, nacionalista identitás-gyártással, hogy nem létezik demokratikus alternatívája. E heves újra-ideologizálás, morálizálás és a politika perszonalizálása akkor lehet sikeres, ha a társadalmi csoportok és intézmények lojalitását ideológiai, pénzügyi vagy egzisztenciális nyomással kényszerítik ki.

Mivel e régióban a hatalom joggal való kontrollálása jellemzően csak gyengén vagy egyáltalán nem volt jellemző, mind az állam, mind a társadalmi szereplők kialakították a jog megkerülésének technikáit. A rendszerváltás előtt a közjogi és politikai intézményekről, az alkotmányos szabályokról – azok jelentőségének megfelelően – a közvélemény nagy része kevés ismerettel rendelkezett. Mára a közjog lényegesen nagyobb szerepet játszik az állampolgárok életében, a tömegkommunikáció több információt közöl, a választásoknak van következménye, így a főbb alkotmányos szervek (parlament, kormány, bíróságok, ombudsman stb.) általános ismertsége megnőtt. A jogtudatosság erősebb, mint a rendszerváltást megelőzően. Az alkotmányos garanciák azonban nem épültek be olyan mélyen a köztudatba, hogy a civil társadalom képes lenne azokat megvédeni az alkotmányosságot eljelentéktelenítő populisták kísérletekkel és a jogokért cserébe ajánlott materiális jutásokkal szemben. A jogállam komolyabb politikai kockázat nélkül csonkítható egy olyan országban, ahol nehezebben tűrik meg az etnikai, szexuális és egyéb kisebbségeket, mint a polgári együttélés szabályait és a jogokat veszélyeztető vagy felborító viselkedést. Ahol a homoszexualitás felháborítóbb, mint a maffia.

A diktatórikus rendszerekben megélt tapasztalatok alapján az emberek szemében a jognak tisztán politikai szerepe van, az a hatalom eszköze, a mindenkor kormányzati elit, a politikai osztály pusztá érdekeit szolgálja. A kommunizmus hosszú uralma a jogszolgáltatás politikai célokra való felhasználását is természetessé tette, annak ellenére, hogy a politikai felhasználás intenzitása az évtizedek során a gyakorlatban jelentősen változott. Ebben a közegben különösen veszélyes a különböző kontroll-intézmények politikai célú felhasználásának az elmúlt években tapasztalható megújulása. A hatalom szemében túlságosan függetlennek tűnő szervezetek, politikai, gazdasági vagy kulturális szereplők nagyobb valószínűséggel nézhetnek szembe adminisztratív, nyomozati, adóügyi eljárással, mint a hatalomhoz közel állók.

A jogi szabályozás közvetlen politikai célokra való felhasználásának korábbi gyakorlata, a törvénytelenségek súlyosan rombolták a jog presztízsét. A jogszabályok semmibevétele elfogadottá, sőt szabállyá, a korrupció bevetté, a jogkerülés rutinná vált. Sajnálatos, hogy ma is tanúi lehetünk annak nap mint nap, hogy közszereplők, sőt köztisztviselők nyilvánosan semmibe vesznek bírósági ítéleteket. E jogi nihilizmus sajátos módon ötvöződik a szintén súlyos örökségként ránk hagyományozódott paternalista jogi kultúrával, az állami, jogi eszközöktől való túlzott függéssel. Sőt, a legtöbb posztkommunista államnak nemcsak egy túlzott elvárásokat terjesztő paternalista kultúrával kell megküzdenie, hanem a minden racionális átalakító kísérletnek hevesen ellenálló, függésben lévő intézményeket működtető paternalista struktúrával is.²

Meggyőződésem, hogy a politikai és a jogi kultúrájának ezek a jellemzői hatással vannak a jogszolgáltatási rendszerre, figyelembevételük segítheti a bírósági szervezetet érintő történések elemzését. A kulturális tényezők, hagyományok alakítják a jogszolgáltatók környezetét és megteremtik a bírói függetlenség tényleges érvényesülésének feltételeit. A bírák és a bíróságok nem társadalmi vákuumban működnek.

A BÍRÓSÁGI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

A rendszerváltás előtt a hatalom egysége szocialista államszervezési elvének és a régióban szokásos gyakorlatnak megfelelően a bíróságok igazgatása az igazságügy-miniszter hatáskörébe tartozott. Mind a bírói hatalom presztízse, mind alkotmányos helye és törvényi szabályozása alapján nyilvánvaló volt, hogy a szocialista hatalomgyakorlás rendszerében nem játszik jelentős szerepet. A szocialista korszak azonban a bírói hatalom és a bírói függetlenség szempontjából sem tekinthető egységes időszaknak. Ehelyütt a részletesebb elemzéstől eltekintve csak jelzem, hogy az 1972-es alkotmánymódosítási hullámban testet öltött változások mögött lényeges, a döntési autonómiát érintő hatalomgyakorlási módosulások mentek végbe. Mindazonáltal a minden kommunista államban jellemző, átható pártdominancia mellett a végrehajtó hatalom széles igazgatási hatásköre határozta meg a bírói szervezetrendszer működését. E *külső igazgatást* megvalósító rendszerben a minisztérium feladata volt a személyi és tárgyi feltételek biztosítása, a megyei vezetők kinevezése és a bíróságok működése feletti általános felügyelet. Ennek keretében a végrehajtó hatalom rendszeresen vizsgálta az ítélezés tartalmi kérdéseit, a jogpolitikai határozatok végrehajtását.³

Az első szabadon választott parlament megalakulása előtt az utolsó egypárti kormány reformintézkedései megkezdték a hatalmi monopóliumok lebontását, a „jogállamosítást”. Az igazságügyi kormányzat fokozatosan lemondott a bíróságokat érintő felügyeleti jogosítványairól, elkezdte a függetlenséget garantáló kodifikációs előkészületeket. Politikai konszenzus hiányában átfogó reformra nem került sor, de az 1989-es alkotmánymódosítás deklarálta a bírák pártatlanságát és megtiltotta a bírák politikai tevékenységét. Már 1988–89-ben megkezdődött a rehabilitációk folyamata, amelynek elsősorban a bíró erkölcsi felelősségét kifejező szimbolikus jelentősége volt.⁴ A minisztérium fokozatosan kivonult a bíróságok igazgatásából és megosztotta jogköreit a bírói önigazgatás szerveivel, különösen az Országos Bírói Tanáccsal, az autonómia gyakorlására szorítva a nem túl aktív bírói kart. A megyei bírói tanácsoknak és az összbírói értekezleteknek véleményezési, egyetértési joguk volt, de koncepcionális, egységes törvényi szabályozás hiányában az igazgatási hatáskörök gyakorlása nem volt konfliktusmentes. A kormányzat csak 1996-ban kezdett neki az átfogó szabályozás előkészítésének, amelynek eredményeként 1997-ben megszülettek az igazságszolgáltatás szervezetét szabályozó ma hatályos normák. Az átfogó reform elhúzódása súlyos károkat okozott a bírói karnak, hosszú évekig megoldatlanul hagyott igazgatási konfliktusokat, tűrte az apparátus – részleges jövedelemjavításokkal enyhített – leépülését és mindezekből következően a bírói hatalom további presztízsvesztését. A politikai rendszerváltás első éveit jellemző bizonytalanságok, félelmek nem hagyták érintetlenül az igazságszolgáltatás személyi állományát sem: a múlt rendszerben való részvétel miatti felelősségre vonás kérdésének nyitottsága kifejezetten veszélyeztette a független ítélezést. Az 1990-es évek első felében az elégtelen reformokból következő politikai bizonytalanság számos alkotmánybírói határozatot érlelt, de a testület nem nyilvánította alkotmányellenesnek a minisztérium külső igazgatási jogköreit.

A módosított jogállami alkotmányban a hatalom-megosztás rendszere és a jogállami berendezkedés iránti elkötelezettség egyértelmű volt, de a bírósági szervezetre vonatkozó átalakítás – a lényeges előkészítő munkák ellenére – elmaradt, a részletes kidolgozás elhúzódott. Az első éveket ezért folyamatos átalakítások, módosítások és időnként komoly viták tarkították. Mivel az igazságszolgáltatás intézményei az alkotmányos berendezkedésen belül meglehetősen komplex rendszert alkotnak – és szoros összefüggésben vannak az eljárási jogok változtatásával is –, az átfogó reform késlekedése elvileg érthető,

ugyanakkor számos bizonytalanságot generáló vezérléssel járt. Az alkotmány átfogó módosítása után az egyes törvények módosításáról szóló 1989. évi XLII. törvény a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt is átalakította. Leglényegesebb rendelkezése annak kimondása volt, hogy „a hivatásos bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A népi ülnökök a megbízatásuk időtartama alatt kötelesek bármilyen politikai tevékenység folytatásától tartózkodni.” E deklaráció a bírói függetlenség legfontosabb garanciájaként a bíró pártatlanságát kiemelve próbálta megszüntetni a bírói hatalomnak a szocialista berendezkedésre jellemző átpolitizáltságát. A szervezeti modell lényegi elemei azonban nem változtak. Az 1990-es évek elején törvények sora alakította át e rendszer egy-egy elemét, jelentős garanciákat építve be a bíró és a bíróság függetlensége érdekében.⁵ Az erőteljesen decentralizáló átalakítások eredményeképpen lassan megszűntek az Igazságügyi Minisztérium bíróságokkal kapcsolatos, korábban tipikusan széles lehetőségei. Átfogó igazságszolgáltatási reform hiányában ennek nyomán olyan vákuum alakult ki, amelyben a leglényegesebb igazgatási hatalmat a megyei bírósági elnökök tarthatták kezükben. Ezért is vált politikai kérdéssé és egyben a bírói kar presztízs kérdésévé a megyei elnökök kinevezése. A rendszer kezdeti átalakításában a törvényalkotó mellett a régi rendszertől örökölt és részben átalakított jogszabályok alkotmányos kontrollját ellátó Alkotmánybíróság működött közre. Jelentős eljárásjogi változtatás volt például a törvényességi óvás alkotmányellenességét kimondó 9/1992. (I. 30.) AB határozat. De az átmeneti helyzet következtében az Alkotmánybíróságnak ezen kívül is többször kellett foglalkoznia a bírói függetlenség alkotmányos garanciarendszerével. E határozatok – részben azért, mert az alkotmányörök nem vehették át a törvényhozói felelősséget – sajátos ellentmondásokat tartalmaztak. Az 53/1991. (X. 31.) AB határozat az igazságügy-miniszter adminisztratív jogosultságait tartotta hatályban, indoklásában a bírók ítélkezési függetlenségét hangsúlyozva. A különvélemények azonban már ekkor is alkotmányellenesnek látták a végrehajtó hatalom felhatalmazását a bíróságok életébe való erőteljes beavatkozásra. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat a miniszter kinevezési joga tekintetében sem találta alkotmányellenesnek az akkor hatályos, meglehetősen homályos, és ezért az 1992. évi megyei bírói kinevezések esetében komoly összeütközéseket okozó törvényi passzusokat. Az igazságszolgáltatási reform elhúzódásának ekkor jelentkeztek a legsúlyosabb közvetlen következményei, a miniszter és a bírói kar önrendelkezését intézményesen megvalósító bírói

tanácsok számos helyen szembekerültek egymással, mert az igazságügy-miniszter – a nem egyértelmű szabályozás keretei között – nem vette figyelembe az önkormányzatiság lehetőségeivel élni próbáló bírók véleményét a megyei elnöki posztok betöltésénél. Sajnálatos módon egybeesett a bírói önkormányzatiság szárnypróbálgatása és az első szabadon választott kormányzatnak az a politikai eltökéltsége, hogy nem javasol kinevezésre az elmúlt rendszerben vezető tisztséget betöltött megyei elnököket. A végrehajtó és a bírói hatalom közti viszony romlásának csak az átfogó szervezeti átalakítás vetett véget egy időre. Az első demokratikus választással kormányra került új politikai elit egyébként is komoly ellenérzésekkel viseltetett a bírói hatalommal szemben, ennek köszönhetően 1990 és 1994 között a politikai rendszer és a jogszolgáltatás viszonyában mutatkozó kommunikációs zavarok és a túlpolitizáltság. Ennek ellenére ekkor kezdődött meg a bírói függetlenség szempontjából is lényeges folyamat: az igazságszolgáltatásban dolgozók jövedelmi lemaradásainak kompenzálása.

A bíróság szervezetét szabályozó hatályos törvények megalkotása előtt az Alkotmánybíróság néhány határozatban igyekezett segíteni a bírói függetlenség értelmezését. Szemben az 1993-as döntéssel, amelyből a hatályban tartás ellenére kiolvasható a szabályozás bizonytalan, elégtelen volta, a 45/1994. (X. 21.) AB határozatban a testület az igazságügy-miniszter címadohányozási jogát a bíróság szervezeti függetlenségének erőteljesebb hangsúlyozásával helyezte hatályon kívül, a 28/1995. (V. 19.) AB határozat pedig a költségvetési törvény vonatkozó szakaszainak hatályban tartása mellett a bíróságok költségvetési önállósága fontosságára hívta fel a jogalkotó figyelmét. E határozatok azonban – az alkotmánybíráskodás lényegéből fakadóan – nem töltötték be, csak érzékeltették azt az űrt, amit az igazságszolgáltatás átfogó szabályozásának elhúzódása teremtett.

A BÍRÓI KAR NÉHÁNY SZOCIOLÓGIAI JELLEMZŐJE

A bíróságok személyzeti helyzetének értékelésekor tekintetbe kell vennünk az elmúlt évtized gyors átrendeződéseit és az előző korszak sajátosságait is. A szocializmus idején az igazságszolgáltatási dolgozók lehetséges létszámát államilag korlátozták, a bírói és az ügyészi fizetések alacsonyak voltak, ami erős kontraszelektációt és fluktuációt okozott. Az 1990-es évek elejétől változóban van a szocializmusra jellemző stabil igazságszolgáltatási létszám. A változások egy része gyors ütemű, mint például az ügyvédi zárt szám

megszüntetése és ennek következtében az ügyvédi kar differenciálódása. Más részük, például az ügyészi és a bírói létszám változása ma is inkább a költségvetési kényszer függvénye. A bírák létszámemelkedése az évtized első felétől kezdődő fokozatos bérrendezések és az ettől nem független presztízsemelkedés következménye. Az 1990-es évek elején jellemző másfél ezres létszám tíz év alatt kétharmaddal emelkedett. A pálya korábbi elnőiesedettségé azonban még nem szűnt meg, a helyi bírák 74%-a, a megyei bírák 62%-a nő.⁶ A gyakorlati időt összefoglaló adatokból pedig az látszik, hogy a bírói kar alapvetően fiatal, túlnyomó többségben vannak a kevesebb tapasztalattal rendelkező bírák, a szakma megtartó ereje nem megfelelő. Az elsőfokú ügyek 70%-át 10 éves gyakorlattal sem rendelkező bírák intézik. A pályát elhagyó bírók többsége is fiatal, 1998-ban a 39 pályaelhagyóból 23 volt 35 év alatti, 1999-ben a 32-ből 15. A bírói pálya ugyanakkor vonzóbbá vált, ami bizonyos régiókban a kinevezők számára ma már lehetővé teszi a jelentkezők közötti válogatást.

Az ügyforgalmi adatokból viszont kiolvasható, hogy a létszámemelkedés párhuzamos volt a bíróságokhoz érkezett ügyek számának erőteljes növekedésével, így a bíróságok munkaterhe nem csökkent. A helyi és megyei bíróságokra érkezett ügyek együttes számának emelkedése meghaladja a bírói létszámemelkedés arányát. A folyamatban maradt ügyek száma lassan csökken 200 ezer alá. A legmagasabb ítélező testület mint fellebbviteli bíróság ítélezési tevékenysége az utóbbi években fokozatosan nőtt, az 1990-es évek második felében a Legfelsőbb Bíróságnál folyamatban maradt ügyek az érkezéseknél nagyobb ütemben nőttek a befejezések stabil éves adatai mellett. Az OIT és egyben a Legfelsőbb Bíróság elnökének az ítélőtáblák mielőbbi felállítása melletti szilárd – és a kormányzattal szemben némi súrlódást okozó – kiállását legfőképpen a legfelső ítélezési fórum tehermentesítésének jogpolitikai és munkaszervezési szándéka indokolta.

A HATÁLYOS BÍRÓSÁGI RENDSZER NÉHÁNY PROBLÉMÁJA

A hatályos magyar igazságszolgáltatási modell belső igazgatási autonómiára épülő tiszta képlete jelentős előrelépést jelent a bíróságok függetlenségét biztosító alkotmányos szabályozás útján. Az 1997-es reformcsomag létrehozta a szervezet és az ítélező bíró függetlenségének garanciáit, ennyiben tehát eléggé nem hangsúlyozható érdemei vannak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ellentmondás- és konfliktusmentes modelltől lenne szó.

BELSŐ IGAZGATÁS, AUTONÓMIA

Mint legtöbbször, ebben az esetben is meghatározták az intézmények sorsát a születés körülményei. A korábban már előkészített, de elhalasztott átfogó reform a megghiúsult alkotmányozás után került ismét napirendre. Az 1994-ben hatalomra került kormányzat az alkotmányozási folyamat megrekedésével nem hagyta veszni az igazságszolgáltatási reformot, de egyszersmind azt is kockáztatta, hogy a modell nem élvezi a politikai pártok teljes konszenzusát. A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény és a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény teljesen új szervezeti modellt állított fel, néhány ponton azonban az elkezdett reform lelassult, s mint később kiderült, a politikai konszenzus hiánya visszaütött.

E sokáig halogatott reform lényege a külső igazgatás teljes egészében bírói öngazgatással való felváltása és a bírói függetlenség szervezeti, személyi, döntési garanciáinak biztosítása. A központi igazgatási jogosítványok teljességét a bíró tagok kétharmados többségével működő Országos Igazságszolgáltatási Tanács gyakorolja. A testület igazgatási felhatalmazása, a bírói önkormányzatisággal megvalósított centralizáció sikeresen korlátozta a megyei elnököknek a miniszter kivonulása után megnövekedett hatalmát. A nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően széles jogosítványokkal rendelkező legfőbb igazságszolgáltatási szerv összetételében a bíró tagok kétharmados többséget élveznek, hivatalból tagja a Legfelsőbb Bíróság elnöke (aki egyben az OIT elnöke is), a legfőbb ügyész, az ügyvédi kamara elnöke, az igazságügy-miniszter, két parlamenti képviselő, továbbá kilenc tagot a bírói kar választ. A bonyolult választási procedúra után eredetileg négy megyei elnök, egy kollégiumvezető, egy helyettes, két megyei tanácselnök, egy helyi elnök lett választott tagja az OIT-nek. Az igazgatási vezetők nagyarányú jelenléte a szervezeti hierarchia jelentőségét demonstrálja. E testület a bíróságok igazgatása tekintetében olyan alkotmányos megoldást testesít meg, amely sikerrel váltotta fel a külső igazgatást, a térség államaihoz hasonlóan autonóm, önkormányzati jellegű igazgatást vezetett be. A szervezeti, igazgatási egységesítés és a lobbitevékenység ugyanakkor túldimenzionálnak, túlcentralizálnak, más vonatkozásokban a kormányzattal szemben erőtlenné értékelhető. Tagadhatatlan viszont, hogy a pártelvű demokráciákban szokásos végrehajtói dominancia a bírák kinevezése, elmozdítása és a költségvetés kérdésében öngazgatási kontrollt kapott. Súlyos konfliktusra utal viszont az 1998 után hatalomra került, e modellt ellenségesen szemlélő kormányzat-

nak az OIT összetételének megváltoztatására vonatkozó, de a törvény minősíttségén elvérző próbálkozása. Ennek során olyan szervezetek képviselőit kívánták ugyanis a bíróságok igazgatását irányító testületbe vonni, amelyek az igazságügy-miniszter felügyelete alá tartoznak, ezzel a belső igazgatás központi eleme, a kétharmados bírói többség került volna veszélybe. A kísérlet elvérzett, de nyilatkozatok sorát olvashattuk a kormányzati felelősség és az irányítási lehetőségek diszkrepanciájáról, a kormányzati jogpolitika eszköztelenségéről. E nyilatkozatok a bírósági szervezet politikai bírálatát fogalmazták meg, és arra utaltak, hogy a szervezeti, igazgatási autonómia az igazságügy területén is ugyanolyan emészthetetlen a konzervatív kormányzat számára, mint a gazdaság és a kultúra területein.⁷

E sajtónyilvánosságot kapott konfliktusok során vált érzékelhetővé, hogy nem szerencsés az a megoldás, amely szerint az OIT elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke azonos személy. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a parlament által kétharmados többséggel választott személy, aki tájékoztatja a parlamentet az OIT és a bíróságok tevékenységéről, az OIT elnökeként pedig igazgatási jogosítványai vannak. Felmerül tehát a kérdés, hogy a legfelsőbb bírói testület érdekeit vagy az igazságszolgáltatási szervezet egészének érdekeit képviseli. Ezek nem feltétlenül esnek egybe, eltérő stratégiákat igényelnek. Az igazságszolgáltatás érdekében a kormányzattal szembeni erőteljesebb lobbitevékenység nem egyeztethető össze a legmagasabb ítélkező fórumtól elvárt intaktsággal, politikai megközelíthetetlenséggel.⁸

További feszültségre ad okot az, hogy a belső igazgatás oligarchizálódásra hajlamos, kontroll nélküli rendszerré válhat. Ezt a vonást erősíti a bírói előmeneteli rendszer és a bírák kiválasztásának gyakorlata, amely a bírói pályát zárttá teszi. Adminisztratív értelemben az Igazságszolgáltatási Tanács jelentős hatalommal rendelkező szervezet, komoly szabályozási potenciállal.⁹ A havonként egyszer ülésező OIT bonyolult igazgatási és pénzügyi kérdéseket tartalmazó döntéseket kényszerül hozni, a döntéselőkészítés pedig jelentős hatalmat jelent a hivatali apparátus számára.

Ebben az igazgatási modellben a központi igazgatási feladatokat az OIT gyakorolja. Igazgatási kérdésekben a megyei bíróság elnökei, nekik pedig a helyi elnökök alárendeltek. Az OIT irányítási és ellenőrzési jogosítványai nem terjednek ki a Legfelsőbb Bíróságra, adminisztratív értelemben e testület kontrollálatlan. Az irányítási és ellenőrzési jogosultságok célja az ügyviteli szabályok, az eljárási határidők betartatása és az ésszerű határidőn belüli befejezés elősegítése.¹⁰ Az ezzel párhuzamos vezetői kinevezési és elő-

meneteli rend felveti a bírósági hierarchia egyik legfontosabb kérdését, a bírósági szintek közötti autonómiát. A fellebbviteli fórumok széles jogosítványai és az egységes jogértelmezési gyakorlat érdekében meglévő kötelezettségek hatékony függési rendszert és konformitást biztosítanak.

A SZIGNÁLÁS KÉRDÉSE

A korlátozott függetlenség szocialista rendszerbeli évtizedei alatt különös jelentősége volt az ügyek kiosztási rendjének. Az ügyek elosztása lehetővé tette az igazgatási vezető, többnyire az elnök számára, hogy az ügyek érdemét befolyásolando a politikailag érzékeny esetek vagy szereplők megjelenésekor az általa „megbízhatónak”, lojálisnak vagy egyszerűen konformnak ismert beosztott bíróra szignáljon. A rendszerváltás után ezért a szignálás szabályozásának problémája mint a belső függetlenség kérdése merült fel és végső célként az automatikus ügykiosztási rend fogalmazódott meg. Ennek azonban nyilvánvalóan útját állták a bírósági szervezet személyi viszonyai, a specializálódás és a szakmai felkészültségbeli különbségek. A bíróságok szervezeti és működési szabályzatához kiadott OIT ajánlás¹¹ alapján oly módon kell meghatározni az ügyelosztás rendjét, hogy az a külső befolyástól való mentességet biztosítsa. Ennek érdekében a kijelölés véletlenszerűen, az objektivitást garantáló módon történhet. Ez azonban nem jelent automatizmust, azaz számítógépes program vagy lajstrom segítségével történő szignálást, az ajánlás ugyanis közvetve elismeri, hogy ennek feltételei nem mindenhol adóttak. A tárgyaló bíró függetlensége, illetve ennek látszata szempontjából az ajánlásnak az ügyek átosztására vonatkozó pontja azonban tartalmaz egy aggályos, bizonytalan elemet. A kiosztást végző vezetőnek kivételesen indokolt esetben ugyanis lehetősége van a már folyamatban levő ügyet másik bírónak átosztani. A kivételes indokltságot néhány konkrét ok alapozhatja meg (például kizárás, elfoglaltság, a bíró halála vagy tartós távolléte), és egy meglehetősen bizonytalan: az aránytalan munkateher megszüntetése. Az ajánlás ráadásul csak az érintett bíró megfelelő tájékoztatását kívánja meg, a felekét nem. Mire gondolhat az az ügyfél, aki különböző aláírásokkal kapja meg a bíróságtól az iratokat? Nem érezheti, hogy sérül a törvényes bíróhoz való joga?

Sajátos problémákat vet fel a *soron kívüli eljárás* elrendelésének kérdése. Az OIT bármelyik tagjának javaslatára elrendelheti bizonyos ügyek (a közelebbiről meg nem határozott „a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek”) soron kívüli intézését.¹² A bíróság-

gi szervezet anyagi ellátottsága két vonatkozásban is kapcsolódik ehhez. Egyrészt a mindenkori kormányzat érezheti úgy, hogy kormányzati felelősségét az igazságszolgáltatás vonatkozásában legalább e csatornán keresztül érvényesítheti. Milyen helyzetet idéz elő a költségvetés lényegi kérdéseit meghatározó és azt a parlamentnek benyújtó igazságügy-miniszter javaslatának elutasítása a többségben igazgatási vezetőkből álló testület részéről? Nem érezhetik elvileg az OIT tagjai, hogy a kormánnyal való jó viszony fenntartása kifizetődik, illetve hogy túl sokat kockáztatnak a rossz viszonyral? Másrészt olyan helyzetben, amikor az egyes állampolgároknak a fontos közérdeket nem képviselő, közérdeklődésre számot nem tartó ügyeiben – nagyrészt az elégtelen forrásbiztosítás miatt – méltánytalanul sok időt kell várni, a politikailag preferált ügyek gyors rendezése rontja az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat.

AZ ANYAGIAK

Az elmúlt években a végrehajtó és a bíraskodó hatalom közötti konfliktusok a költségvetés kérdésében kulminálódtak. Az OIT által kidolgozott eredeti és a kormány által benyújtott javaslat közötti évi 10 milliárdos eltérésről politikai vita folyt a költségvetés tárgyalásának különböző szakaszaiban. A parlament még a kormány javaslatát is csökkentette néhány tíz millió forinttal. A bírósági szervezet pénzügyi függetlenségét a jogszabályok deklarálják, de a költségvetési önállóság értékét jelentősen csökkenti, ha a javaslatok egyeztetése során a pénzügyminiszter vagy a kormányfő nem tekinti vitapartnernek a fejezet gazdáját, jelen esetben az OIT elnökét, a törvényi kötelezettség ellenére a kormány nem indokolja a parlamentnek a különbséget, illetve ha a bírói pótlékokra nincs meg a fedezet, miközben a legfőbb ügyész kinevezése után az ügyészség számára ez rögtön megadatik. Különösen érzékenyek az anyagi jellegű kérdések, mert a bírósági szervezet épületellátottsága, számítógépesítetttsége, személyzeti helyzete, a bírák nyugdíjszintje a jelentős elmozdulások ellenére távolról sem megoldott.

Törvényi garancia van ugyan a bírói fizetések megállapítására vonatkozóan, azt a mindenkori költségvetés határozza meg. Az 1997-es törvényi rendezéssel meghatározott kiinduló állapot jelentős lépés volt a korábbiakhoz képest, de mára, úgy tűnik, a relatív anyagi előny olvadozni kezd, nem sikerült megteremteni a versenyképes jövedelmeket, félő, hogy a bírói kart évtizedekig jellemző kontrasztelekció ismét lábra kap. A több éves gyakorlattal rendelkező, legjobban terhelhető jogalkalmazók számára a szervezeten belüli perspektívák lényegesen szűkebbek, mint a piac nyújtotta le-

hetőségek a jó szakemberek számára. Súlyosan érinti a bírák egzisztenciális függetlenségét nyugdíjuk alacsony szintje. A nyugdíjkorhatár garantált ugyan, de nem biztosított az inaktív életszakasz anyagi biztonsága.

Az egyes bíróságok költségvetési, pénzügyi helyzetét, a beruházások, felújítások sorsát az OIT és Hivatala határozza meg, ilyen módon a területén működő bíróságokért felelős megyei elnökök erősen függnek az igazgatási jogosítványokat is birtokló központtól. Az anyagi kiszolgáltatottság a kinevezési, igazgatási jogosítványokkal együtt tehát túlzott függést teremt.¹³ E függőségi viszony pedig hatással van az egész rendszerre, hiszen végső soron az igazgatási vezető megyei elnök az ítélkező bíró adminisztratív felettese.

KARRIER-RENDSZER ÉS KIVÁLASZTÁS

A kontinentális jogcsaládba tartozó rendszerekre általában jellemző karrier-rendszer konformitás iránti affinitását erősíti, hogy a bírók kiválasztása során a saját nevelésű jogalkalmazók előnyösebb helyzetben vannak. E szempont érvényesülését egyébként az OIT is támogatja. Ez a kinevezési gyakorlat azonban zárt pályává teszi a bírói hivatást, kicsi a mobilitás a jogászai pályák között. Ez részben összefügg az alkalmatlanoktól való megszabadulás nehézségeivel, továbbá, hogy az igazgatási és szakmai vezetők némileg biztonságban saccolhatják meg a belülről érkezettek alkalmasságát, és így kevesebbet kockáztatnak. Az előmeneteli rendszer konformitás-képző potenciálja természetesen a fellebbviteli fórumok befolyásoló szerepében jelenik meg. Jogértelmezési kényszerek a bírósági szintek között annak következtében jönnek létre, hogy a bírók szakmai munkáját leginkább a fellebbviteli fórumoknak az alsóbb fokon ítélkezők joggyakorlatáról alkotott kritikája alapján ítélik meg. Ez a gyakorlati nyomás annál erősebb, minél nagyobb a fellebbezési fórumok felhatalmazása a döntések megváltoztatására. Ezen túl néhány adminisztratív szabály is segíti az egységes bírósági gyakorlat kialakulását. Az 1997. évi LXVI. törvény a vezetők számára előírja, hogy elvi jelentőségű kérdésben kialakult eltérő gyakorlat észlelésekor a magasabb szintű bíróság elnökét tájékoztassa (28. §). A bíróságok igazgatásáról kiadott OIT szabályzat pedig a megyei bíróságok szakmai felelőseként működő kollégiumvezető feladatává teszi meg a bírák ítélkezési tevékenységének figyelemmel kísérését. A fellebbviteli tanács elnöke ugyanezen szabályzat alapján feljegyzéseket köteles készíteni az elsőfokú bírák ítélkezéséről a felülbírált ügyek alapján.¹⁴ A fellebbezési fórumoknak az esetek minden lényeges részére kiterjedő reformációs hatás-

köre egyébként is széles lehetőséget biztosít a jogpolitikailag helyes értelmezés kikényszerítésére. Az elsőfokú határozatoknak mintegy harmadát fellebbezik meg és a felsőbb fórumok körülbelül az esetek 10%-ában változtatják meg érdemileg az eredeti döntést.

Az ítélkező bíró jogértelmezői autonómiáját azonban a jogalkotói oldal is próbálja szűkíteni. A Büntető törvénykönyv módosításakor merült fel a büntetési tételek középértékének kötelező alkalmazása, illetve az ettől való eltérés indoklási kötelezettsége. Ezt a jogszabályban megfogalmazott autonómia-korlátozó jogpolitikai szándékot a kormány kifejezetten az ítélkezési gyakorlat enyhésége miatti elégedetlenséggel indokolta.¹⁵

A karrier-rendszer, az értelmezési kényszerek, a felsőbb bíróságok átpolitizáltsága azonban csak az ítélkezési gyakorlat elemzésével igazolható. A politikai, bürokratikus vagy jogdogmatikai értelmezés arányai változóban vannak; Pokol Béla kutatásai szerint a jogpolitikailag jelentős, az alsóbb fórumok értelmezését befolyásoló gyakorlatban a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt kap a dogmatikai értelmezés a politikai rovására. Más forrásokból azt is tudjuk, hogy gyenge az alapelvei értelmezés és gyakran kap teret a közérdek-orientáltság. A közérdeklődésre számot tartó ügyek, a politikailag érzékeny esetek vonatkozásában a fellebbezési fórumok ítélet-változtató aktivitása egyébként is erőteljesebb. Számos ügyben a közérdek, a nemzetgazdasági érdek, a jogpolitikai megfontolások közvetlenül kaptak teret az ügyek intézésének magasabb szintjén (Kúnos-, Írisz tévé-, Palotás-, ÉS-ügy, Metró-per, Schmidt Mária-ügy). Ezen a ponton persze nem nehéz összefüggést találni a pénzügyi kiszolgáltatottsággal és azt a durvának tűnő véleményt megfogalmazni, hogy Magyarországon a fékek és ellensúlyok rendszere helyett a félelmek és zsarolások egyensúlyának a jelei tapasztalhatók.

AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT NÉHÁNY VONÁSA

A szervezeti változások, a bírói függetlenség jogi garanciáinak kidolgozása – mint látjuk – a bírói hatalommal kapcsolatos kérdéseknek csak az egyik fele. „A bíróságok létszáma, a bírák korábbi autoriter és jogpozitivistatechnicista szocializációja, mentalitása, alacsony presztízse miatt a jogok érvényesíthetőségéről hamarosan kiderült: a dolog reménytelen.”¹⁶ Még ha a fizetésemelések következtében a létszám és a

presztízsz problémái megoldódni látszanak is, a bírói kar bürokrata szerepfelfogásának megváltozása, tényleges, belső döntési autonómiája, az érvényesülő függetlenséghez elengedhetetlen civil kurázsija nehezebben megteremthető jellemzők. Különös nehézségekbe ütközik mindezek megalapozása olyan politikai, jogi környezetben, amelyben az autoriter alárendelődés, a hatalmi koncentráció dominál.

A reformmal életbe lépett szervezeti modell bizonyos vonatkozásokban maga is egy centrális felépítés konzervált, amelyben a szervezeti kontroll, a képzés, a karrier, a fellebbvitel, a vizsgálatok rendszere az eljárási jogokban is kifejeződő hierarchikus modellt tökéletesítette. A bírói jogértelmezés egységének biztosítékaként létrehozott jogegységi döntést, a soronkívüliség elrendelésének lehetőségét, az első kinevezés határozott idejű voltát, a vizsgálatok rendszerét, azt az eljárási szabályszerűséget, hogy a másodfok csaknem azonos jogkörű, nem egyenlíti ki néhány kooperativitásra utaló elem, mint például az alternatív intézkedések. A hatályos magyar

rendszer leginkább a Mirjam Damaska által kidolgozott fogalmakkal írható le, mint hierarchikus hivatali rendben zajló politika-megvalósító típusú igazságszolgáltatás. Ahol a jogszolgáltatás szervezete és a hivatali elvárások etatista jellegűek.¹⁷ Minél aktivistább az állam, annál erőteljesebb a központi elvárásoknak való megfelelésre való késztetés, a konformitás egy olyan politikai kultúrában, ahol az autonómia és a civil mentalitás nem eléggé stabil.

Az eljárási alapelvek érvényesülésében sajátosan tükröződik a bíróság és a felek szerepfelfogása és ezen keresztül a jogérvényesítésben érdekelt állampolgár autonómiája. A polgári eljárás lényegének szocialista értelmezése szerint az egyén jogai csak a társadalom (és az állam) érdekeivel összhangban és az objektív igazságnak megfelelően gyakorolhatók. E korlátozott rendelkezési jog nyilvánult meg néhány eljárási intézményben, az ügyészi keresetindításban, a bírói figyelmeztetés és általános kitanítási kötelezettség intézményében, a bírósági szignalizációban. E felfogáshoz és az ebből következő intézményekhez alkalmazkodott a bírói gyakorlat. A szervezetrendszer és néhány korábbi eljárási átalakítás után 1995-ben¹⁸ szakítottak a korlátozott rendelkezési elvvel. Ez a bíróság polgári perbeli feladatát fogalmazta át: az objektív igazság és az officialitás némileg elhalványult, a felek jognyilatkozatának jelentősége megerősödött. De mivel a régióban nincs hagyománya a tiszta tárgyalási elvnek, a Polgári per-

rendtartás módosítása nem iktatta ki teljesen a vizsgálati elvet, továbbra is feladata maradt a polgári bíróságnak az igazság kiderítése.¹⁹ Az állampolgár perbeli helyzete, autonómiája és a bíró döntési, értelmezési autonómiája összefügg egymással. Amennyiben a felek rendelkezési autonómiája korlátozott, annyiban korlátozott a bíróság tényleges autonómiája is, hiszen ebben az esetben a magánérdekek elismerését a közérdek javára korlátozzák, ami aztán a bírói döntésben is megjelenik. A közérdek a szerződési szabadságot, a civil jogosultságok egyik legjelentősebbikét nem egyszer korlátozta, ehelyütt csak arra a bírói döntésre utalok, amelyben a „nemzetgazdasági érdek” kapott prioritást a szerződési szabadsággal szemben. A büntetőbíróságok gyakorlatából is idézhetnénk olyan ismert példákat, amelyekben a közélet, a gazdasági élet tisztasága és a közbizalom mint védendő jogi tárgy szerepelt a vesztegetés tényállásának értelmezésében egy magántulajdonban levő cég működése vonatkozásában. Így valószínűleg a magántulajdon a közélet részeként jelent meg, ami viszont az állami és civil szféra szétválasztásának elvét sértette.²⁰ A rendszerváltást megelőzően a Polgári törvénykönyv alapvető rendszerében a közérdek érvényesülésének biztosítékként szerepelt „a szocialista együttélés alapelve”, amely mögött széles körű joggyakorlat nem alakult ki, de áthatotta a törvényt és a gyakorlatot, különösen a bérlet, a szomszédjogok és a közös tulajdon körében. A kötelmi jogban a szerződés semmisségi okai között szerepelt a nyilvánvalóan a társadalom érdekeibe vagy a szocialista együttélés követelményébe ütközés, amelyet a rendszerváltás a „jó erkölcs”-csel váltott fel. A gyakorlat áttekintése – például a privatizációval kapcsolatos ügyekben – azt mutatja, hogy a jó erkölcs mögött a homályosan körülírható, közelebbről meg nem határozott közérdek lapul.²¹ Közéleti vagy állami szereplők gyakran eltúlzott jogi védelme érdekében a bíróságok az állampolgárok közügyekre vonatkozó információs jogait csorbítják, teret adva a politikusok nyilvánossággal szembeni averzióinak. Úgy tűnik, a jelenlegi jogi kultúra még nem tudott minden vonatkozásában megszabadulni az etatizmus, konformizmus régi hagyományától, ennek megfelelően az egyéni jogosultságok sem voltak képesek megszilárdulni.

KRITIKA ÉS SZERVEZETI ÖNVÉDELEM

A bírósági szervezet hatályos szabályozása kielégítően biztosítja a függetlenség alkotmányos követelményének érvényesülését. A dilemmák jórészt részlet-

kérdéseket érintenek, ahol azonban még számos ördög rejtőzik. Problémáink legnagyobbika a politikai kultúra hiátusaihoz kapcsolódik, az intézményi autonómiák kényelmetlen, a kormányzati akaratot akadályozó erőként való felfogásához. Alkotmányos kérdések (táblabíróság, ügyészség, ombudsman) politikai, stratégiai, sőt személyes kérdésekké transzformálódnak, a kormányzati hatékonyság messze megelőzi a demokrácia és az alkotmányosság értékeit, az egyensúly felborult. Nincs a jogszolgáltatás további reformjára vonatkozó átfogó koncepció, talán mert a kormányon levő pártok között sincs konszenzus a kérdésben. A közszereplők szemében sincs tekintélye a bírói ítéleteknek, nyíltan kétségbe lehet vonni a jogerős bírói ítéletek rendelkezéseit, a végrehajtó hatalom képviselői gátlás nélkül bírálhatják a bíróságok gyakorlatát. A jelenlegi kormányzat uralma alatt a bírósági, alkotmánybírósági döntések, az ombudsman ajánlásai, a jogszabályok és végső soron az alkotmány rendelkezéseinek semmibevétele megszokott hatalomgyakorlási elvvé vált.²² A közhatalom képviselőinek számos lehetőségük van a hatalom kontrollját jelentő intézményekkel szembeni fellépésre: negligálhatják döntéseiket, elfoglalhatják az intézményeket, lojális szakemberekkel válthatják fel az akadékoskodókat, felszámolhatják, eljelentékteleníthetik azokat. Ahogy lehetetlenné lehet tenni a nyilvánosság ellenőrző szerepét titkosítással, a médiatörvény kijátszásával vagy a sajtómunkások megfélemlítésével.

Ezen a ponton érdemes visszatérni a bíróságok függetlenségének lehetséges felfogásaihoz. Ha kétségeink vannak a törvények uralmának érvényesülése felől, különösen indokoltnak tűnik a szociológiai megközelítés alkalmazása. A bírói függetlenséget a jogintézmények tényleges működésének oldaláról szemlélő jogszociológiában akkor nevezhetünk egy bírósági szervezetet és egy ítélkező bírót függetlennek, ha abban az esetben is a döntéshozó lelkiismeretének és jogi meggyőződésének megfelelő döntések születnek, ha a hatalom birtokló felől az érdekeiket sértő döntések miatt az ítélkező személyét vagy a bírósági szervezetet valamilyen nyomás éri vagy fenyegeti. Ez természetesen lehet gazdasági, egzisztenciális, hatásköröket megvonó vagy egyéb „szankció”. Ebben az értelemben nem szükségtelen áttekinteni a bírói függetlenség hazai állapotát, a félelmek és zsarolások rendszerének érzékelhető jeleit és lehetséges következményeit.

Ebben a politikai közegben a bírósági szervezetrendszer munkásai érzékenyen reagálnak minden kritikára. Érvelésük magja az egyre veszélyeztetettebb professzionális autonómiára való hivatkozás. Néha azonban úgy tűnik, a mundér becsületének

védelmekor az eredetileg Montesquieu által állított csapdának esnek áldozatul. A jeles gondolkodó ugyanis szigorúan elvárta, hogy a bíró tartsa távol magát a politikai kérdésektől a zsarnokság elkerülése és a hatalommegosztás érvényesülése érdekében. A modern korban azonban a bíróságok ténylegesen egyre sűrűbben kénytelenek politikai jelentőségű ügyekben döntést hozni, egyre nyilvánvalóbb politikai szerepük. Montesquieu az ancien régime zsarnokságának történelmi tapasztalatára reagálva készítette a bírói kart törvényalkalmazói passzivitásba, a szocializmusnak a bíróságokat nyílt politikai szerepbe kényszerítő történelmi tapasztalata pedig érthetővé teszi azt az igyekezetet, hogy a bírászkodás és a politika közötti minden kapcsolatot tagadjanak. Pedig a gazdasági stabilitás, belső biztonság, a megengedhető magatartások meghatározása (*social control*), sőt a politikai berendezkedés legitimálása a bíróságok munkájából következik. A bíróság ügyeiben megszólalókat erőteljes apolitikus önkép jellemzi, a Legfelsőbb Bíróság például igyekszik úgy tenni, mintha gyakorlatilag nem monopolizálná a jogértelmezést és nem szerepelne döntéseiben hangsúlyosan a politikai megfontolás. Pedig ez természetesen jelen van, de természetes az is, hogy a professzionális autonómiával kell védekezniük, ha a politikai rendszer más szereplői illegitim módon befolyásolni akarják a joggyakorlatot e politikai felelősségre hivatkozva. Ugyanakkor az ítélkező tevékenység éppen az autonómia érvényesülése miatt nem kritizálhatatlan, a bírói hatalom civil kontrollja ugyanolyan fontos, mint a végrehajtó hatalomtól való intaktsága. Az ítélkezőt ugyanis nem lehet leváltani, a legfelsőket sem, csak – a bírói döntések presztízsét megőrizve – véleményt mondani a gyakorlatról: egy-egy konkrét ítéletről, politikai vagy jogon kívüli szempontok érvényesüléséről. A nyilvános kritika a bírói hatalom oligarchizálódásának szinte az egyetlen, ma még nem túl erőteljes akadály. Szerencsétlen körülmény, hogy az autonómiát kikezdő politikai erők elleni védekezés vagy alkalmazkodás ma még teljesen lefoglalja a bírói szervezet erőit.

A politikai elvárásoknak teret adó bírói döntésekből pedig arra következtethetünk, hogy inkább az alkalmazkodás cselekvési mintái dominálnak, ami nem meglepő a több évtizedes autonómia-hiányos szocializáció után. Legfeljebb elkedvetlenítő tapasztalat. Ma még csak a politika – egyre kevésbé tapasztalható – önmérsékletére várhatunk és kevésbé bízhatunk a hivatás autonómiájában.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a jogállami alapokon nyugvó intézmények tényleges működésének feltétele a megfelelően érvényesülő politikai és jogi kultúra. A bírói függetlenség terüle-

tén az állami, bírósági és társadalmi szereplők egyaránt hordozzák a demokrácia-deficités múlt terheit. Az etatista vagy autoriter szocializációval rendelkező közéleti és civil szereplők alakítják és működtetik azokat az intézményeket, amelyek torz jegyeket mutatnak e közreműködők autonómia iránti érzéketlensége, a civil moralitás gyengesége és a kölcsönös bizalom hiánya miatt. Ebben a helyzetben a kormányzati felelősséggel megáldott politikai elit a demokratikus értékek és intézmények következetes tiszteletben tartásával tudná emelni a politikai, jogi kultúra szintjét. Ugyanakkor nagyon könnyű holmi kormányzati hatékonyság vagy akár személyes érdekek miatt tovább gyengíteni a demokratikus, alkotmányos értékek iránti törekény elkötelezettséget és ezzel komolyan veszélyeztetni az alkotmányos konszolidációt.

JEGYZETEK

1. *Judicial Independence. The Contemporary Debate*, eds. Shimon SHETREET, Jules DESCHÈNES, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
2. Lásd erről SAJÓ András: *How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform*, East-European Constitutional Review, 1996/1.
3. Részletesebb elemzését lásd FLECK Zoltán: *Jogszolgáltatató mechanizmusok az államszocializmusban*, Budapest, Napvilág, 2001.
4. KULCSÁR Kálmán: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*, Budapest, Akadémiai, 1994.
5. Az 1990. évi LXXXV. törvény a népi ülnöki rendszer átalakításáról, az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatáról, az 1991. évi LVI. törvény a szervezeti reformokról és az 1991. évi LXVII. törvény a személyi függetlenség garanciáiról és a bírák javadalmazásáról.
6. *OIT elnöki tájékoztató*, 2000.
7. A kormányfő bírálta a büntetés-végrehajtási bírók gyakorlatát, az enyhe ítélkezést, az igazságügy-miniszter az eljárások lassúsága mögött koncepciót sejtetett („nem a véletlen műve”) az agrobankos Kovács ügyében, a kormánypárt elnöke az ügynöktörvény módosításakor súlyos megjegyzéseket tett a bírói kar néhány tagjának múltjára, a kormányfő tanácsadójaként működő ex-kormányfő az OIT létét abszurditásnak nevezte, egy kisgazda képviselő pedig egy egész megyei bírói kart vádolt meg azzal, hogy összejátszik a maffiával. A közép-arányos büntetési tételt kötelezővé tevő törvénymódosítás bejelentésekor a kormány egyértelműen kifejezte elégedetlenségét az ítélkezéssel szemben.
8. A Legfelsőbb Bíróság elnöke többször felemlelte szavát a táblabíróságok felállításának ügyében, valamint a költ-

ségvetési alkuk elmaradása és a bíróságokat ért politikai kritikák miatt. Ezek során súlyos, a nyilvánosság előtt zajló szópárbajba keveredett a miniszterrel, aki szerinte a konkrét bírói gyakorlatot érintő kritikáival „átlépte a Rubicont”.

9. Működése első két évében az OIT közel 250 határozatot (személyzeti döntést), több mint 20 szabályzatot, 13 ajánlást és 171 belső határozatot alkotott. A bíró munkáját közvetlenül érintő szabályzatok (az értékelésről, elismerési rendszerről, igazgatásról stb.) és egyéb döntések előkészítése az OIT Hivatalának feladata.
10. 1997. évi LXVI. törvény 39. §, 63. § (1) g) és (2), 9/1999. OIT szabályzat 14. §, 33. §.
11. 3/1999. (V. 5.) OIT ajánlás.
12. 1997. évi LXVI. törvény 41. § (1) a).
13. A megyei elnökök kinevezésekor az OIT-nek a bírák testületeinek véleményét nem kell tekintetbe vennie, azok csak véleményezési joggal rendelkeznek.
14. 9/1999. OIT szabályzat 22–23 §§.
15. A büntető ítélkezés általános enyhességét és a közép-mérték szigorú alkalmazását is visszautasították a bíróság-

gok. Az enyhességet nem támasztják alá az összehasonlítások, a Legfelsőbb Bíróság büntető kollégiumának vezetője pedig pusztán jogpolitikai szándéknak titulálta a vonatkozó jogszabályhelyet és ezzel gyakorlatilag visszavette a büntetéskiszabás gyakorlatának irányítását. A fentiek ismeretében ugyanakkor nem kizárt, hogy a közép-mértékre vonatkozó óhaj nem válik kikényszeríthető elvárássá az igazgatási vezetők és a felsőbb fórumok joggyakorlata közreműködésével.

16. SAJÓ András: *Jogosultságok*, Budapest, Seneca, 1998, 81.
17. Mirjam DAMASKA: *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven–London, Yale University Press, 1986.
18. 1995. évi LX. törvény.
19. KENGYEL Miklós: *A rendelkezési és a tárgyalási elv a Pp. 1995. évi módosítása után*, Magyar Jog, 1996/5.
20. HALMAI Gábor: *A Kúnos ügyről*, Élet és Irodalom, 1999. szeptember 18.
21. KENGYEL: *I. m.*
22. Néhány példát HALMAI Gábor is felsorol: *A jog vagy a kormány uralma?*, Mozgó Világ, 2001/4.